图书情报工作
第 63 卷 第 2 期 2019 年 1 月

中日韩三国公共图书馆法比较研究*

杜琪[1] 李燕妮[2] 高波[1,3]
[1] 华南师范大学经济与管理学院 广州 510006 [2] 华南师范大学法学院 广州 510006
[3] 华南师范大学图书馆 广州 510006

摘要：［**目的/意义**］通过与日韩公共图书馆法相关内容进行对比，为我国公共图书馆法的发展和完善提供参考与借鉴。［**方法/过程**］首先介绍中日韩三国公共图书馆法的制定现状，进而对比分析中日韩三国公共图书馆法在立法概况、法律体系、管理体制、馆员设置以及服务内容等的异同点。［**结果/结论**］对我国图书馆法的发展提出 3 点启示：健全公共图书馆法律体系、明确馆员设置准入门槛以及制定经费投入量化标准，以期推动图书馆事业更好地发展。

关键词：韩国 日本 中国 公共图书馆法
分类号：G259
DOI：10.13266/j.issn.0252－3116.2019.02.006

1 引言

图书馆法是国家立法机关依据一定的法律程序制定或认可的法律或法令，它反映了国家管理图书馆的相关政策，是建立与管理图书馆、制定图书馆行政法规和规章制度的准则[1]。1850 年英国议会通过的《公共图书馆法》是世界第一部全国性的公共图书馆法。该法的颁布拉开了“利用立法手段保护与促进图书馆事业”的序幕。此后，各国纷纷制定适合本国的图书馆法。作为东北亚地区大国，日本和韩国分别于 1950 年和 1963 年颁布了本国的《图书馆法》，并在日后的发展过程中不断丰富和修订其内容，对中国公共图书馆法的发展具有一定的借鉴作用。不同国家具有不同的文化背景，其图书馆性质也有所不同，本研究通过对比中日韩三国公共图书馆法的立法概况、法律体系、管理体制、馆员设置以及服务内容等方面，从而为中国公共图书馆法的发展和完善提供启示，促进图书馆事业更好地发展。

2 中日韩三国公共图书馆法的制定状况

2.1 韩国公共图书馆法的制定状况

韩国政府十分重视图书馆的法制建设，于 1963 年，制定了《图书馆法》（第 1424 号法律），以此开启了对图书馆事业实行的立法规制。当前施行的 2006 年《图书馆法》第四章专门制订了规范公共图书馆的相关条款，共 12 条。韩国通过对图书馆法的不断修改，使其图书馆法日臻健全和完善，图书馆界的工作有法可循。图书馆法制的建设和完善极大地提高了韩国图书馆工作的严肃性、规范性和可执行性，有助于韩国图书馆事业的发展，有利于保存、开发和利用科学文化遗产[2]。

2.2 日本公共图书馆法的制定状况

1899 年，日本天皇以敕令形式颁布了《图书馆令》，这是日本颁布的第一部规范图书馆事业的法令。该法令的颁布使日本图书馆的发展在一定程度上得到法律保障。1950 年 4 月颁布的《图书馆法》在日本当前的图书馆法律体系中起到基本法的作用。《图书馆法》共有三章，包括：一般规定、公立图书馆和私立图书馆。日本《图书馆法》改变了公共图书馆是“思想善导”工具的形象[3]，推动了图书馆事业的发展。日本图书馆事业当前居于国际领先水平，其《图书馆法》功不可没。

2.3 中国公共图书馆法的制定状况

中国图书馆法起步于清末，因受历史条件限制，致使中国图书馆法的立法工作严重滞后。1910 年颁布的《京师图书馆及各省图书馆通行章程》是中国第一部图书馆法，但并未实施。1947 年公布的《图书馆规

* 本文系 2017 年华南师范大学研究生创新项目“中日韩三国公共图书馆法比较分析”（项目编号：2017WKXM081）研究成果之一。
作者简介：杜琪（ORCID：0000－0002－0169－1670），硕士研究生，E-mail：609430985@qq.com；李燕妮（ORCID：0000－0003－2246－9531），硕士研究生；高波（ORCID：0000－0003－1575－0878），图书馆馆长，教授。
收稿日期：2018－05－10 修回日期：2018－08－09 本文起止页码：52－59 本文责任编辑：王传清

定》虽历经多次修订,但始终未能形成统一的图书馆法。直至 2008 年,《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)的立法工作才重新开启,经各方长达 10 年的共同努力,《公共图书馆法》终于在 2018 年的 1 月 1 日正式颁布施行。该法共 6 章 55 条,包括:总则、设立、运行、服务、法律责任和附则六大部分,为中国公共图书馆的发展提供了法律保障。

3 中日韩三国公共图书馆法内容比较

比较法是通过分析确定事物之间的共同点与差异点的方法,将中日韩三国图书馆法的内容分为立法目的、定义、适用范围、馆长和馆员准入原则、图书馆经费、图书馆服务、管理运行等 7 部分。同时将这 7 部分,概括为立法概况、法律体系、管理体制、馆员设置、服务内容五大方面并进行比较,分析对比三国图书馆法的相同点及差异点,为我国公共图书馆法的进一步完善提供参考,保障公共图书馆各项业务工作的顺利开展。

3.1 公共图书馆法立法概况

日本的公共图书馆法于 1945 年制定并颁布,图书馆法的修订情况不仅直接反映本国图书馆事业的发展脉络,也间接地体现本国文化教育发展的综合实力,因此,日本根据时代的变革和其国家图书馆的发展政策对原有图书馆法进行了 23 次立法修订,促进了日本本国文化及社会的发展。韩国的公共图书馆法最早于 1963 年颁布执行,之后相继修订更名为《图书馆振兴法》《图书馆及读书振兴法》,2006 年再次更名为《图书馆法》。同时,韩国的图书馆法也经历了 16 次的修订,以满足韩国自身文化发展的需求。反观中国图书馆法的制定颁布,虽然于 1910 年颁布了《京师图书馆及各省图书馆通行章程》、1947 年公布了《图书馆规定》但始终未能形成统一的图书馆法。在近 100 年的发展过程中,《中华人民共和国公共图书馆法》于 2018 年正式实施但暂未修订,还不够完善。相比日韩两国,中国的图书馆法落后近 50 年。

3.1.1 公共图书馆立法目的　立法目的是一部法律的核心,体现法律服务的对象、内容、性质等,明确公共图书馆的立法目的有利于公共图书馆各项业务工作的开展。中日韩三国图书馆法均在第 1 条中对立法目的进行规定,通过对比中日韩三国公共图书馆法的立法目的(见表 1),不难发现,三国公共图书馆法的立法目的主要从 3 个层面出发:一是从人民的角度出发,图书馆应满足人民群众对科学文化知识及相关文化活动的社会教育需求;二是从图书馆的角度出发,促进公共图书馆事业的发展,发挥公共图书馆的功能;三是从社会的角度出发,促进社会主义物质文明和精神文明建设,传承人类文明。此外,日本和韩国的公共图书馆法指出,公共图书馆法的立法目的是规定图书馆的社会责任,并规范其职责的履行。作为公共图书馆法整部法律的核心,立法目的的重要性不言而喻。日本与韩国在立法目的中提出了图书馆的社会责任,强调了图书馆的必置制,进一步表明了社会是需要图书馆奉献绵薄之力的;同时为了让图书馆更好地为社会服务,则在立法目的中规范图书馆职责的履行,使图书馆能够更好地推动社会发展。虽然我国公共图书馆法在设立之初就遵循了相关的规定,但立法目的中没有对该部分作出明确的表述,对于规范我国公共图书馆的行为起不到警醒作用。

表 1　中日韩三国立法目的

国家	法条	法律内容
韩国	第 1 条	制定本法的目的在于:对图书馆的社会责任及履行其职责所需注意事项加以规定,旨在保障国民信息邻接权和知情权,加强图书馆事业发展和图书馆服务,使图书馆文献在全社会中得到有效利用和流通,消除知识鸿沟,增强国民的终身学习,为国家和社会文化发展做出贡献[4]
日本	第 1 条	本法律基于《社会教育法》(昭和 24 年第 207 号法律)之精神,旨在规定图书馆设置及运营的必要事项,以促进健康发展,进而推动国民教育和文化的发展[5]
中国	第 1 条	为了促进公共图书馆事业发展,发挥公共图书馆功能,保障公民基本文化权益,提高公民科学文化素质和社会文明程度,传承人类文明,坚定文化自信,制定本法[6]

3.1.2 公共图书馆的定义　公共图书馆的定义是图书馆法律法规不可或缺的一部分,中日韩三国的公共图书馆法均对其做出了明确的规定。中日韩三国对公共图书馆的定义既有共识又具有各自的特色,其中共识为:①中日韩三国均明确了公共图书馆的开放对象,即向所有人开放,为公众所利用。②强调了公共图书馆的核心任务和基础性工作:收集、整理、保存、研究、提供利用。此外,三国公共图书馆法在定义公共图书馆时又各具特色:①中国公共图书馆法对公共图书馆定义的规定,既遵循了国际上对公共图书馆认识的一般规律——“向社会公众开放”,又具有中国特色——“免费开放”。②日本与韩国在其公共图书馆的定义中均说明了设立主体,而中国在公共图书馆的定义中并未限定其设置主体。从日韩公共图书馆的设置主体可以看出,日本与韩国的设立主体比较广泛,不仅包括政府,还包括一些团体组织等。③在对公共图书馆的功能定位上,中国与韩国偏向于公共图书馆的社会教育功能,日本则以公共图书馆是帮助公众提高文化修

养、调查研究和休闲消遣为职能,不仅强调社会教育职能,还指出其休闲娱乐的职能。

3.1.3 公共图书馆法的适用范围 在中国、日本与韩国三国的公共图书馆法中,只有韩国对公共图书馆的适用范围进行明确规定,日本虽然未在具体条款中明确规定适用范围,但是在图书馆的定义中间接表明其图书馆法可适用于公立图书馆与私立图书馆,而且在图书馆法的条款设置中对公立图书馆与私立图书馆也作出了相关的规定。中国《公共图书馆法》在法条中没有明确说明该法的适用范围,但是其名字就已经明确了该法的适用范围是公共图书馆。韩国在其公共图书馆法的第 3 条中指出该法不仅适用于公共图书馆,还适用于情报所、情报中心、资料室、资料中心、文化中心以及相类似的机构,根据总统令的规定,由文化体育观光部长官认定的机构,其适用范围极广。日本则在第 2 条的定义中指出,本法适用于以地方公共团体设置的公立图书馆以及以日本红十字会或一般社团、财团法人设置的私立图书馆。通过比较不难看出,中国《公共图书馆法》的适用范围更加具有针对性,而日本和韩国《图书馆法》的使用范围则较为广泛。

3.2 公共图书馆法法律体系

在日本图书馆法的整个法律体系中有三部图书馆法居主要地位,即《图书馆法》《国会图书馆法》和《学校图书馆法》。《图书馆法》作为日本图书馆的基本法,处于最高的法律地位,同时辅以《图书馆法》和《学校图书馆法》,并称为日本"图书馆三法",为整个日本图书馆法律体系奠定了基础。此外,日本的图书馆法律体系中,也有对其图书馆法进行补充的配套法规。与日本相似,韩国的图书馆法律体系中主要以《图书馆法》为核心,并将《图书馆法实施令》和《图书馆法实施规则》作为补充,其目的是为了更好地落实基本法的施行。其中,《图书馆法》作为基本法经历了多次修订更名,也为其它两部法律的修订更名奠定了基石。除此之外,韩国还相继颁布许多图书馆配套法规,更好地促进本国图书馆法的完善。

当前,中国图书馆法的法律体系中以《公共图书馆法》作为中国图书馆的基本法,出台较早的各地方性法规和地方性规章作为《公共图书馆法》的补充。对比日韩两国(见表 2),各地方性法规和地方性规章本应作为中国《公共图书馆法》的配套法,却因中国的图书馆基本法颁布时间晚于地方性法规和地方性政府规章,导致其无法在较短时间内适应和补充《公共图书馆法》这一基本法。因此,为处理好基本法与相关配套法规之间的关系,应从本国国情出发,分析中国《公共图书馆法》与地方法律法规的关系。中国公共图书馆的基本法与地方性法规及规章的良性衔接是推动我国公共图书馆发展不可忽视的一部分。

表 2 中日韩三国图书馆法法律体系对比

法律地位	中国	日本	韩国
基本法	《中华人民共和国公共图书馆法》	《图书馆法》对整个国家图书馆发展的基本任务、服务要求、管理制度、建设主体以及国家政策支持和扶持等方面做出了统一的规定	《图书馆法》 是一部覆盖各类型图 书馆的基本法
法律位阶	地方性法规,如:《广州市公共图书馆条例》《四川省公共图书馆条例》《北京市图书馆条例》《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》等	《国会图书馆法》是对国立国会图书馆进行的立法,规定了国立国会图书馆的定义、主要任务、馆员任命等问题	《图书馆法实施令》 为了促进各类图书馆的发展,由文化部长官统一负责图书馆建立并合理运用图书馆振兴基金。国立中央图书馆和公共图书馆等图书馆的行政权移交给了文化部
	地方政府规章:如:《东莞市公共图书馆管理办法》《山东省公共图书馆管理办法》《浙江省公共图书馆管理办法》等	《学校图书馆法》针对中小学校图书馆的专门立法,为学校图书馆进行了硬性设置义务,规定了学校图书馆的法律责任	《图书馆法实施规则》
图书馆配套法规	1、《中华人民共和国宪法》 2、《中华人民共和国教育法》 3、《中华人民共和国文物保护法》 4、《中华人民共和国档案法》 5、《中华人民共和国著作权法》 6、《中华人民共和国科学技术普及法》 7、《中华人民共和国非物质文化遗产法》 8、其他	1、《图书馆法施行令》 2、《关于 < 学校图书馆法 > 附则第二项学校图书馆规模的政令》 3、《图书馆法施行规则》 4、《地方经费对公共义务教育学校图书馆的购书经费拨款的相关措施 》 5、《教育基本法》 6、《著作权法》 7、《首都圈改进法》《中部圈开发改进法》 8、《地方财政法》《地方交付税法》 9、其他	1、《图书馆及读书振兴法》 2、《国会图书馆法》 3、《学校图书馆振兴法》 4、《公共记录资料管理法》 5、《文化艺术振兴法》 6、《著作权法》 7、《公务员聘任令》 8、其他

3.3 公共图书馆管理体制

管理体制是指管理系统的结构形式和管理制度[7]。公共图书馆的管理体制一般情况下包括建设主体、管理机构和经费来源3方面。从管理体制中明确中日韩三国建设主体上的差异，进而对比出中日韩三国管理机构和经费来源上的相同点与不同点，为中国公共图书馆管理体制的完善提供建设性思路。如表3所示：

表3　中日韩三国图书馆管理体制对比

管理体制	中国	日本	韩国
建设主体	县级以上人民政府	中央政府为支持性建设主体 地方政府为主要建设主体	国家及地方自治团体
管理机构	文化部主管部门	地方政府教育委员会	文化体育观光部
经费来源	1 同级政府的财政拨款 2 社会募捐 3 其他	1 地方财政收入 2 中央财政补贴 3 道府县和市街村政府年度支出 4 发行地方债 5 其他	1 地方财政收入 2 中央财政补贴 3 图书馆振兴基金 4 捐款和财产捐助 5 其他

3.3.1　公共图书馆建设主体　公共图书馆的建设主体主要是指一个国家中保障公共图书馆建设所需经费的政府、法人和公民[8]。日本《图书馆法》中规定以地方政府和中央政府作为公共图书馆的建设主体，《图书馆法》第20条明确规定，在国家预算范围内，根据地方图书馆设置情况给予必要经费补助。因此，中央政府以补助地方政府建设为主体，作为支持性建设主体而存在，地方政府是公共图书馆建设的主要主体，承担着公共图书馆大部分的管理费用和日常经费开支。其中，都道府县政府和市町村政府是日本地方政府的重要组成部分，对于偏远地区，经《图书馆法》授权，在辖区内对公共图书馆的建设负有义务，免费提供阅览服务。韩国《图书馆法》第15条对建设主体进行规定，根据中央行政机关、各市级政府所制定的“年度实施计划”规划图书馆所需资金。因此，国家和地方自治团体是韩国公共图书馆的主要建设主体，国家是中央图书馆的建设主体，地方自治团体是地方公共图书馆的建设主体，同时中央政府给予适当补助。日韩两国的建设主体均为中央和地方政府，其中，地方政府作为主要建设主体。对比中国，中国《公共图书馆法》第4条规定将公共图书馆事业纳入县级以上人民政府发展范畴，所需各项建设经费列入本级政府预算中，因此，县级以上人民政府是中国公共图书馆的建设主体，按照行政区划设置分为：中央人民政府、省级人民政府、市(地)级人民政府和县级人民政府，同时，各级人民政府还负责城市街道、社区、乡镇、村落的公共图书馆服务网点的建设。各项建设经费列入本级政府预算，保障了我国公共图书馆的经费来源，虽然没有明确具体的投入标准，但是在一定程度上来说是一种进步，有利于推动公共图书馆事业的发展。

3.3.2　公共图书馆管理机构　公共图书馆的管理主体是指公共图书馆内负责管理图书馆事务的管理机构，主要负责图书馆运行、服务和决策等基本事务[9]。日本《图书馆法》第15条、第16条规定公立图书馆设置的必要性、事务性、专业性需要通过地方政府教育委员会做出相关规定，可见，日本公共图书馆的管理机构是地方政府教育委员会，图书馆理事会是图书馆常设机构，并作为馆长的附属机构存在。同时，日本《图书馆法》的上位法是《社会教育法》，在《图书馆法》第1条中明确说明：“本法依据《社会教育法》的规定为导向……”[5]，在《社会教育法》中，将图书馆界定为社会教育机构，因此公共图书馆的管理主体就是教育委员会。韩国《图书馆法》第46条表明，根据总统令，文化体育观光部长官可将部分权限委托给市长，并提供运营费。同时，第47条指出文化体育观光部部长官负责征收罚款。因此，韩国公共图书馆的管理主体就是文化体育观光部。中国《公共图书馆法》第5条规定：“国务院文化主管部门负责全国公共图书馆的管理工作……”[6]，表明国务院文化主管部门是中国图书馆文化事业的管理机构，中国《宪法》也明确规定国家发展图书馆、博物馆等文化事业，因此，文化主管部门确立为中国公共图书馆的管理主体不仅在《公共图书馆法》上获得依据，而且具有宪法资格。

3.3.3　公共图书馆经费及来源　对于公共图书馆的经费及来源，韩国《图书馆法》规定公共图书馆所需的经费由国家及地方自治团体提供图书馆所需资金，部分或全部经费可以从文化艺术振兴基金中出资或予以补充。日本《图书馆法》规定公立图书馆所需的经费，在预算范围内，国家可以给与一定的补助；私立图书馆可以请求国家和地方公共团体提供援助以确保必要物

资。中国《公共图书馆法》对公共图书馆的经费及来源规定为:要求县级以上人民政府应加大对公共图书馆的投入,应列入本级政府的预算,及时足额的拨付[6]。中日韩三国公共图书馆法对经费具体额度均未作出刚性的规定,但是日本和韩国有较为完备的配套法,日本的《地方经费对公共义务教育学校图书馆的购书经费拨款的相关措施》与韩国的《图书馆及读书振兴法》作为公共图书馆法的配套法对图书馆的经费投入有较为明确的表述,从而保障韩国与日本公共图书馆的经费能够保障其图书馆的发展,而中国《公共图书馆法》刚刚颁布,不仅该法本身对经费投入没有做出具体的量化规定,其配套法也不够完善,因此在经费的配备上可能会不利于公共图书馆各项业务工作的开展,阻碍公共图书馆发展。

3.4 公共图书馆法的馆员设置

图书馆员是推动图书馆发展的重要人力资源,日本《图书馆法》第 13 条第 1 款中对馆员设置有明确规定,这一规定的目的是为了每个公共图书馆的建设主体能够根据自身情况配置专业馆员,在确定人员结构上,作为管理人事的“司书的录用”是由地方自治政府的人事政策决定,按人口比例安排职工数量、专业资格人员的比例等。此外,第 13 条第 2 款是对馆长任职资格的确认,规定馆长需要有司书专业资格,而且对司书工作的年限也有一定要求。韩国《图书馆法实施令》第 4 条第 2 款为《图书馆法》第 6 条第 2 款馆员资格条件做了详细说明,对于不同级别的图书馆馆员规定不同种类的资格条件,如一级正图书馆馆员的要求最为严格,需要文献情报学或图书馆学博士学位,对其服务年限也有明确的要求。同时,《图书馆法》对馆员的培训、配置等也进行了相应的修订,如《图书馆法实施规则》中,第三条对资格证申请、研究经历认定机关等都作出明确的规定。中国《公共图书馆法》第 19 条相应地对馆员设置作出相关规定,第 15 条也规定了应当根据图书馆功能、馆藏规模配置相应的工作人员。但是对于其中工作人员的资格认定、工作年限等均未进行详细规定。由于公共图书馆实行馆长负责制,而馆长的任职资格根据地域、地级的不同而设置不同的服务年限要求,所以仅在部分地方性图书馆规章和地方性图书馆法规中有所表明,如《广州市公共图书馆条例》第 23、24 条对管理人员和专业技术人员进行了学历上的要求。

综上所述,中日韩三国图书馆法对馆员设置的规定截然不同。相比较而言,日本和韩国的人员结构、准入资格规定既明确又详细,而中国《公共图书馆法》对图书馆馆员资格的取得条件并没有统一的标准,不管是在图书馆馆员学历要求上,还是在专业知识技能和区域比例划分上都没有确定的标准,理论上认为,《公共图书馆法》作为中国公共图书馆基本法,应在法条中进行基本性规定,为地方性图书馆法规和规章提供法理基础,而现实情况却是在部分地方性图书馆法规和规章中,对馆长、馆员的要求进行了较为详细,明确的规定。如表 4 所示:

表 4 中日韩三国图书馆馆员设置对比

组织机构	中国	日本	韩国
人员结构	管理岗位、专业技术岗位、工勤技能岗位	馆长、司书、司书辅、其他设置该图书馆的地方公共团体的教育委员会认为需要的专职职工、事务员、技术员	一级正图书馆员、二级正图书馆呀、准图书馆馆员
准入资格	有相关规定,但要求不够刚性	有具体的准入标准	有具体的准入标准

3.5 公共图书馆的服务内容

图书馆一直秉承着“以用户为中心”的服务理念,三国公共图书馆法对该服务内容均予以明确规定,其中,日本与韩国对其图书馆的服务职责规定相较中国而言更为详细,三国公共图书馆法规定公共图书馆服务内容的共性之处主要有两点:①核心任务:收集、整理、保存馆藏文献,从而为用户提供查询和借阅服务;②提出开展阅读推广活动,举办各种读书会、研究会等各种公益性讲座,以推动全民阅读。

此外,韩国和日本公共图书馆服务内容的相似之处较多:明确提出要为公众提供与时事相关的资料,并且应为地方行政部门服务;提出建立总分馆,但日本开展的巡回借阅服务形式更加丰富,包括汽车图书馆,流通点等;强调馆际互借和图书馆合作,并积极开展与学校、博物馆、文化馆的合作,其合作范围更加广泛。在图书馆服务方面,中国较日韩两国的独特之处在于:提出向公众开放阅览室、自习室等公共空间或设施场地。日本的独特之处则是提出:馆员要对图书馆资料进行充分了解,从而开展参考咨询服务。通过对比不难看出,在公共图书馆的服务内容的规定上,中国对其规定远不如日本与韩国在该方面的规定详细、明确。

3.5.1 公共图书馆对读者隐私的保护 隐私权是公民依法所享有的,以个人生活秘密和个人生活自由为内容,禁止他人干涉的基础性权利。图书馆法应保护读者的个人隐私,中国《公共图书馆法》第 43 条规定,“图书馆应妥善保护读者的个人信息、借阅信息以及其

他可能涉及读者隐私的信息,不得出售或以其他方式非法向他人提供”[6]。第 50 条第 2 款还明确规定了如有侵犯隐私权的行为,将由文化主管部门责令改正,没收违法所得。韩国《图书馆法》第 8 条中明确规定保护读者的个人隐私,制定相关政策、进行图书馆员教育培训以及实施一些有利于读者隐私保护的行为。日本图书馆法在读者隐私保护方面并未做出相关的规定。从以上可以看出,中国和韩国图书馆法虽都对读者的隐私权做出了相关规定,但是其角度不同。中国明确规定需要保护的隐私内容,而韩国则是从如何保护隐私的角度出发,提出一些建设性的规定。两国图书馆法在此项规定上应相互借鉴,做到既有内容又有措施,才能使读者的隐私权得到真正的保障。

3.5.2 公共图书馆对弱势群体的关注 《联合国教科文组织公共图书馆宣言》中指出,“每一个人都有平等享受公共图书馆服务的权利,而不受年龄、种族、性别、宗教信仰、国籍、语言或社会地位的限制。对因故不能享用常规服务和资料的用户,例如少数民族用户、残疾用户、医院病人或监狱囚犯,必须向其提供特殊服务和资料”[10]。在公共图书馆法对弱势群体的关注度上,中国和韩国公共图书馆法中都有明确规定,而日本图书馆法在这方面较中国与韩国而言略有欠缺。韩国《图书馆法》第 43 条第 2 款规定消除知识鸿沟,图书馆应让所有公民不受身体、地区、经济及社会等条件限制,平等获取图书馆服务,并对图书馆和国家及地方自治团体在馆藏文献、便捷设备、专业人员以及共享体制方面有相关的要求。但需要注意的是,韩国在对弱势群体的表述上是采用了残疾人以及知识信息弱势群体,在服务主体方面较中国而言虽涉及面广,但针对性差,不利于图书馆工作的开展。而中国《公共图书馆法》第 34 条特别指出应根据少年儿童、老年人、残疾人等群体的特点,提供恰当的人员、资源、设备与服务,并设置专门性阅览室。较日本、韩国而言,中国《公共图书馆法》对服务弱势群体的相关规定则更有针对性,但是中国应进一步扩大服务人群,以保障能够使每个人都能平等的享有图书馆的服务。

3.5.3 公共图书馆的资源共享 为实现任何公民可以在任何时间、任何地点获取任何图书馆的任何信息资源的“5A”信息资源共享的目标,韩国和日本以合作主体为着力点。日本公共图书馆的合作主体主要涉及:学校图书馆和其他图书馆的合作。韩国公共图书馆的合作主体的更为丰富一些,不仅包括公共图书馆、高校图书馆、专业图书馆,还包括博物馆、美术馆以及文化院以及教育行政机构等。中国《公共图书馆法》第 9 条中:“国家鼓励支持在公共图书馆领域开展国际交流与合作”,第 13 条中:“国家建立覆盖城乡、便捷实用的公共图书馆服务网络”,第 30 条中:“公共图书馆应当加强馆际交流与合作”,第 48 条中:“国家支持公共图书馆加强与学校图书馆、科研机构图书馆以及其他类型图书馆的交流与合作,开展联合服务”。根据以上有关资源共享的规定,可见中国不仅对合作主体作出规定,对合作内容也有进一步的表述:①从合作主体而言主要涉及 3 个层面:国际合作、地区合作以及公共馆与高校馆、科研馆合作。②从合作的内容而言:建立覆盖城乡的公共图书馆服务网络,联合采购、联合编目、联合服务等来实现文献信息的共建共享。因此,相较日本和韩国而言,我国公共图书馆法对资源共享的规定格局更大,层次性更好,内容更为丰富。

4 韩国、日本图书馆法对我国的启示

通过韩国、日本与中国的公共图书馆法在立法概况、法律体系、管理体制、馆员设置、服务内容等方面的对比,可以看出日本与韩国图书馆的发展与其图书馆法密不可分,是值得中国借鉴的,为此提出以下 3 点启示:

4.1 健全公共图书馆法律体系

健全公共图书馆法律体系,加强法律与地方性法规的衔接度。中国图书馆法的法律体系是以《公共图书馆法》作为基本法,各地方性法规和地方性规章作为《公共图书馆法》的补充性法规规章。但是对比日韩两国,中国的图书馆基本法颁布时间晚于地方性法规和地方性政府规章,如《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》于 1997 年 7 月正式通过,当前已有 14 部地方法规或规章。根据中国《立法法》的规定,全国人大常委会制定的《公共图书馆法》其法律效力高于地方性法规和地方性政府规章,同时,地方性政府规章应当根据法律、地方性法规的规定制定规章的事项,地方性法规也应当根据法律规定进行制定。可见,中国图书馆基本法律要晚于地方性法规和地方性政府规章的出现,这也就直接造成了在 2018 年《公共图书馆法》正式施行之前,地方性法规和地方性政府规章没有统一的基本法律作为制定基础,这有悖于《立法法》的规定,对比日韩两国,其基本法律都早于其他补充性法律,为其后的图书馆法的法律体系的规范化和体系化形成奠定基石。此外,中国《公共图书馆法》于 2018 年 1 月正式施行,对于上位法是否能与下位法进行良好的衔接,

特殊法是否能与普通法并存仍然存在较大疑问。由于不同地区经济和教育的发展水平极不平衡，中国应在符合本国国情的基础上，充分分析协调好《公共图书馆法》与地方性法律法规之间的关系，对于其中存在异议的地方，进行商榷，因地制宜地在基本法的带领下制定和修订地方法规和规章，地方的法规和规章可以增加相关指标以弥补基本法当前的不足。从而使基本法与配套性法律，中央与地方法律得以更好地衔接，为图书馆事业的发展提供法律保障。

4.2 明确馆员准入门槛

明确馆员准入门槛，增强图书馆建设的刚性原则。目前，国外的图书馆法中许多都对馆员的准入资格做出了明确的规定，但我国目前仍有无图书馆学、情报学专业教育背景的人员担任图书馆馆长，这不利于推动公共图书馆的事业发展。中国《公共图书馆法》的颁布提出了关于人员的配备和准入资格的相关要求，但是均为原则上的要求，缺乏刚性，操作性差，无统一标准。日本与韩国公共图书馆在人员配备上十分明确，韩国图书馆法规定馆舍面积330m^2 以下，配备3名馆员，超过330m^2 时，每超过330m^2 增加1名；藏书超过6 000册时，每超6 000册增加1名。韩国图书馆在对人员的配备上的明确规定，有利于图书馆的可持续发展。日本图书馆将配备的专业职员称为司书和候补司书。司书和候补司书的资格有明确的要求。司书资格条件：①大学阶段学习本专业并顺利毕业者；②大学或者高等专科学校毕业并修完司书培训者；③在职工作满3年并修完司书培训者。日本图书馆对人员专业素养的规定，有利于图书馆更好地为读者服务，促进图书馆更好的发展。相比日本和韩国公共图书馆法中对人员的配备以及准入门槛的要求，中国提出根据图书馆的功能、馆藏规模、馆舍面积、服务范围以及服务人口五要素来配备相关的工作人员。要求图书馆工作人员应具备相应的专业知识与技能，但没有具体的行业标准，各图书馆的自主权较大。因此，规范图书馆员的准入规则和馆员的配备问题是中国图书馆事业亟待解决的重要问题。针对原有的图书馆员应通过培训等方式以提高馆员的素质；对新进馆员，中国《公共图书馆法》应充分借鉴日两国在人员配备与人员层次方面的规定，更好地指导实际工作，提高图书馆工作人员的专业素质，并且还要提升图书馆员的管理服务质量，建立一支良好的图书馆员队伍，拒绝图书馆成为老弱病残的"后花园"。

4.3 制定经费投入量化标准

经费是保障一国公共事业发展与完善必不可少的物质基础，图书馆经费更是保障图书馆各项事业良性运转的关键。图书馆法中应如何保障图书馆的经费投入，是图书馆界持续关注的核心问题。目前，中国图书馆经费主要来源于国家财政拨付，中国《公共图书馆法》第4条规定将图书馆的经费应列入本级财政年度预算，及时、足额拨付，但却没有对经费进行量化规定。韩国与日本的图书馆法作为本国具有指导性意义的基本法，在公共图书馆具体条文中，没有明确规定图书馆经费投入的量化标准，但是在其相关的配套性法规中有明确规定。日本的《地方经费对公共义务教育学校图书馆的购书经费拨款的相关措施》中，规定收购费用、办公费用、管理费用等，并通过制作表格列明各项费用支出标准。韩国的《图书馆及读书振兴法》中对图书馆经费拨款的资金计算要求、财政收入计算、行政区域变更下经费的调整等进行了详细规定。而中国图书馆事业发展中，面临最大的难题就是图书馆经费缺位，尤其是基层图书馆的经费得不到保障，使图书馆事业发展困难重重。到目前仍没有一个科学的依据和具体的标准，从而无法有力地保障图书馆的经费。因此，中国可以通过借鉴日本的经费量化投入标准、韩国的拨款资金方式或者根据本国国情建立适合本国实际的经费投入标准，可以将其在《公共图书馆法》的配套性法规中予以明确，从而为中国公共图书馆经费制定法定标准和条件以保障图书馆经费的法定来源，促进中国图书馆事业的良性运转。

参考文献：

[1] 高占祥. 中国文化大百科全书 综合卷（上册）[M]. 长春：长春出版社，1994：624.
[2] 胡广翔. 韩国图书馆事业中的法制建设[J]. 国外社会科学，1996(5)：73－75.
[3] 李国新. 日本公共图书馆立法[J]. 中国图书馆学报，2011，37(2)：75－82.
[4] 도서관법시행령[EB/OL]. [2018－05－05]. http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do? lsiSeq=170762#.
[5] 図書館法[EB/OL][. 2018－05－05]. http://elaws.egov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail? lawId=325AC0000000118&openerCode=1.
[6] 中华人民共共和国公共图书馆法[EB/OL]. [2018－05－05]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031427.htm.
[7] 林崇德，王彬. 中国成人教育百科全书. 经济·管理[M]. 海口：南海出版公司，1994.
[8] 邱冠华，于良芝，许晓霞. 覆盖全社会的公共图书馆服务体系：模式、技术支撑与方案[M]. 北京：北京图书馆出版社，2008：7.
[9] 蒋永福. 论图书馆理事会制度[J]. 图书馆，2011(3)：31－34.

杜琪，李燕妮，高波. 中日韩三国公共图书馆法比较研究[J]. 图书情报工作,2019,63(2):52－59.

[10] 林祖藻. 联合国教科文组织公共图书馆宣言[J]. 新世纪图书馆, 2001(4):28.

作者贡献说明：

杜琪：确定论文选题,提出研究思路与论文框架,撰写与修改论文；

李燕妮：收集研究素材,提出研究思路,撰写与修改论文；

高波：提出研究思路与修改意见,修改论文。

The Comparative Study of Public Library Law in China, Japan and Korea

Du Qi[1]　Li Yanni[2]　Gao Bo[1,3]

[1] School of Economics and Management, South China Normal University, Guangzhou 510006

[2] School of Law, South China Normal University, Guangzhou 510006

[3] South China Normal University Library, Guangzhou 510006

Abstract: [**Purpose/significance**] By comparing with the relevant contents of public library law in Japan and South Korea, this paper provides reference for the development and improvement of public library law in China. [**Method/process**] The status for the development of the public library law in the three countries of China, Japan, and Korea will be introduced firstly. And then the similarities and differences of service content, the legislation, legal system, management system, and librarian setup in the three countries' public library law will be compared and analyzed. [**Result/conclusion**] So as to promote the further development of the library business, three suggestions for the development of library law in China are proposed: improving the legal system of public libraries; defining the entry thresholds for librarians; formulating quantitative standards for funding.

Keywords: Korea　Japan　China　public library law